N° 272

SÉNAT

REUNION DE PLEIN DROIT DU PARLEMENT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 16 DE LA CONSTITUTION
ET
2e SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la 1re séance du 22 juin 1961.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), *sur le projet de loi,* ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *relatif à la lutte contre le* **bruit** *et les* **pollutions atmosphériques,** *et portant modification de la loi du 19 décembre 1917,*

Par M. Georges BONNET,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean Bertaud, *président ;* Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, *vice-présidents ;* René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, *secrétaires ;* Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Amar Beloucif, Jean Bène, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Mohamed Gueroui, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Jacques Marette, Pierre-René Mathey, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Pauzet, Paul Pelleray, Raymond Pinchard, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Laurent Schiaffino, Abel Sempé, Edouard Soldani, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1re législ.) ; **735, 1176, 1177, 1160** et **in-8° 279.**

Sénat : 239 (1960-1961).

0 NF.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale dans sa séance du 18 mai 1961 n'intéresse votre Commission des Affaires économiques, saisie pour avis, que *dans ses articles 1 et 2*, le reste de ce texte qui porte modification de la loi de 1917 (et de la loi Morizet qui l'a complétée en 1932) étant plus spécialement du ressort de votre Commission des Lois et même de votre Commission des Affaires sociales.

D'après l'exposé des motifs du projet de loi, la pollution atmosphérique est causée par les émanations des foyers domestiques dans une proportion de 60 %, par les gaz d'échappement des véhicules automobiles dans une proportion de 20 % et par l'émission de fumées industrielles dans une proportion semblable.

La concentration de la population dans les grands centres urbains augmente dangereusement la pollution de l'atmosphère en provoquant toujours une teneur excessive en gaz carbonique et en oxyde de carbone. La centralisation de nombreuses industries et le développement sans cesse croissant de la circulation automobile rendent donc nécessaires des mesures destinées à sauvegarder la santé de la population.

Si le pourcentage de pollution imputable aux *établissements industriels* est, en dépit de leur activité, relativement faible, ceci résulte d'un effort mené, dans la plupart des secteurs, pour diminuer l'émission de fumées, de suie, de poussière ou de gaz.

Ce sont, en effet, les industries chimiques et électro-chimiques, les fabricants de ciments et de chaux hydrauliques et les établissements sidérurgiques, qui constituent les trois secteurs responsables des émissions de fumées et de poussières les plus nocives pour le voisinage, qui ont le plus activement mené la lutte.

C'est ainsi que des entreprises nationales comme les Charbonnages de France et l'E. D. F. ont depuis longtemps fait un effort considérable pour supprimer les fumées et les poussières, obtenant à cet égard des résultats très positifs.

En ce qui concerne les Charbonnages de France, plusieurs moyens ont été mis en œuvre :

— tout d'abord, le lavage de la totalité de la production charbonnière française livrée aux consommateurs permet une sélection plus rigoureuse des combustibles ; il en résulte notam-

ment un abaissement sensible de la teneur en matières volatiles des charbons utilisés dans les foyers domestiques. Une attention particulière a été apportée à la recherche de combustibles appropriés aux besoins des divers appareils en service, afin d'obtenir que la combustion du charbon soit réalisée dans les meilleures conditions possible ;

— d'autre part, des recherches systématiques en vue d'améliorer les appareils de chauffage tant domestiques — individuels ou collectifs — qu'industriels sont poursuivies par le « Cerchar ». De multiples essais de prototypes sont effectués et la mise au point d'appareils à fonctionnement automatique garantissant un rendement et une « fumivorité » parfaite a été un facteur de succès ;

— par ailleurs, les Charbonnages de France ont entrepris une action importante auprès des utilisateurs ; c'est ainsi que dans le domaine du chauffage domestique, des bureaux d'information ont été créés pour renseigner le public sur le choix des appareils et des combustibles à utiliser ;

— enfin, dans le domaine du chauffage industriel, cette action s'est traduite par la réalisation de cours de chauffe et l'organisation de stages spéciaux pour les chauffeurs, ce qui leur assure une haute qualification sur le marché du travail et une excellente technicité ;

— d'une façon générale, les agents des Charbonnages se mettent également à la disposition des utilisateurs pour les conseiller sur les meilleures sortes de combustibles utilisables dans leurs foyers et fours industriels, afin de les aider à réaliser les plus parfaites conditions de combustion.

Il serait trop long de passer ici en revue les différentes industries — depuis la chimie et l'électro-chimie jusqu'au pétrole sans oublier les ciments — qui ont fait un effort considérable, chacune dans leur secteur, pour diminuer les bruits et les émissions de fumées, de suie, de poussière ou de gaz résultant de leurs activités.

Contentons-nous d'évoquer encore l'action menée par E. D. F. qui comporte à la fois des recherches financées par ce secteur nationalisé et la réalisation d'équipements souvent très coûteux (1).

D'une part, E. D. F. a pris une part active aux travaux des organismes intéressés par les questions de dépoussiérage : Association pour la prévention de la pollution atmosphérique, Comité d'action technique contre la pollution atmosphérique, tandis qu'elle décidait de créer elle-même un laboratoire spécialisé dans les divers

(1) Une installation de dépoussiérage dans une centrale thermique de 250.000 kW coûte 5 millions de nouveaux francs.

problèmes relevant de la pollution atmosphérique, laboratoire qui doit être réalisé dans le courant de la présente année ; d'autre part, elle a apporté le plus grand soin au choix des caractéristiques des appareils à installer dans ses usines, à la surveillance de leur fonctionnement et à leur perfectionnement.

Parallèlement, un contrôle très strict des appareils en service a été mis au point ; il permet de vérifier de façon suivie que les appareils conservent sensiblement leur rendement initial : en 1960, malgré la complexité de tels essais, 306 vérifications ont été effectuées ; elles ont conduit à décider diverses améliorations à apporter aux appareils, dont le rendement s'est ainsi trouvé accru ; on doit noter que, dans le même temps, les rejets de produits sulfureux ont diminué de 20 % environ grâce, notamment, à l'accroissement de la production d'énergie réalisé en utilisant le gaz de Lacq comme combustible.

Si ces industries sont arrivées à ne représenter qu'un faible pourcentage de la pollution elle-même, c'est aussi parce que la législation existante a été assez bien adaptée à la réalité et, actuellement, 320.000 établissements environ se trouvent, de par leur nature, soumis à cette législation.

*
* *

Si l'on peut considérer qu'un effort méritoire a été fait dans le domaine industriel, il n'en est pas de même, hélas ! dans les *autres secteurs*. Comme nous l'avons déjà souligné, en effet, les 3 millions de foyers domestiques de Paris et de sa banlieue provoquent 60 % de la pollution sulfureuse de l'agglomération ; la cause de ces émissions provient principalement de l'alimentation insuffisante des foyers en air secondaire.

L'augmentation du nombre des véhicules à moteur concourt aussi de plus en plus à la pollution de l'atmosphère des grandes villes ; l'oxyde de carbone dégagé par les gaz d'échappement a augmenté de 50 % au cours des trois dernières années dans les artères les plus fréquentées de Paris et cette augmentation est la cause essentielle de la disparition progressive des arbres (1).

Il est donc permis de dire que la concentration dans les cités urbaines est, en définitive, la cause principale de la pollution de l'atmosphère. C'est ainsi que le nombre des habitants de la région

(1) Le moteur d'une 4 CV. dégage 6 mètres cubes de CO à l'heure ; celui d'une 11 CV. 9 mètres cubes, et un moteur Diesel de 85 CV. 35,80 mètres cubes.

parisienne augmente chaque année d'environ 180.000 unités et que, bientôt, 1/5 de la population de la France sera concentré dans cette région (qui représente 1/100 de la superficie du territoire). Si l'on veut donc s'attaquer efficacement au mal que constitue la pollution atmosphérique, c'est à une politique de décentralisation qu'il faut tendre, afin d'atteindre le mal dans ses racines mêmes.

Il est indispensable que certaines usines soient déplacées et, surtout, que la grande industrie soit installée dans des zones qui lui soient strictement réservées, où les habitations ne soient tolérées qu'à titre exceptionnel. Les « espaces verts » devront également être multipliés et sévèrement préservés. D'autre part, pour remédier aux émanations des foyers domestiques, il est indispensable de promouvoir l'extension du chauffage urbain.

Ainsi, à notre avis, on a trop parlé à l'Assemblée Nationale de la responsabilité des fumées industrielles, alors que la part la plus importante est due aux émanations des foyers domestiques qui — du fait de leur dispersion et de la difficulté des contrôles — passeront peut-être plus aisément à travers les mailles du filet de la réglementation que l'on se propose ici de mettre au point.

*
* *

Notre objet n'est pas d'évoquer la législation existante constituée par la loi du 19 décembre 1917, modifiée elle-même par les lois du 20 avril 1932 et 21 novembre 1942. Comme nous l'avons déjà souligné, ceci — comme d'ailleurs l'examen du texte article par article — est du strict ressort de votre Commission des Lois, saisie au fond.

Remarquons, néanmoins, que la première modification opérée par les députés *à l'article 1er* (et par voie de conséquence *au titre* même du projet de loi) ne nous paraît pas tellement heureuse. Adversaires déclarés du bruit, nous pensons cependant que ce n'est pas en incluant dans ce texte les mots : « lutte contre le bruit », sans rien prévoir par ailleurs dans ce sens, que l'on fera avancer la question. Nous vous proposerons donc de supprimer ces mots dans l'article 1er, comme dans le titre, tout en demandant très instamment au Gouvernement de déposer un projet spécial visant la lutte contre le bruit (comme il l'a d'ail-

leurs promis devant l'autre Assemblée), texte susceptible de dégager des solutions concrètes résolvant ce problème lancinant.

A l'article 2, nous souhaiterions voir apporter une précision concernant le premier paragraphe de cet article ; il y est dit que : « des décrets en forme de règlements d'administration publique sur le rapport du ministre compétent détermineront... ». Nous désirerions — et ce sera l'objet d'un autre amendement — que ce décret, en ce qui concerne les établissements industriels qui sont actuellement de 320.000 environ et pour lesquels la procédure mise en jeu ne soulève plus de difficultés majeures, soit pris « *après avis du Comité consultatif des établissements classés* ».

Dans un même souci de précision, votre Commission des Affaires économiques souhaite qu'*au paragraphe 3° de l'article 2*, après les mots « l'ouverture des établissements », soient ajoutés les mots : « *non compris dans la nomenclature des établissements classés* », car ceux qui le sont relèvent déjà de la loi de 1917 et si c'était à eux que faisait allusion le nouveau projet de loi, on ne verrait pas très bien le sens d'une double législation appliquée aux mêmes établissements et pour les mêmes faits, d'autant plus que la loi de 1917 est plus sévère que ne l'est le titre Ier du présent projet.

*
* *

Le projet de loi soumis à l'Assemblée Nationale prévoyait l'abrogation de la loi du 20 avril 1932 (dite « loi Morizet ») qui avait tenté de réglementer la pollution atmosphérique et qui avait déjà modifié la loi du 19 décembre 1917 ; le Gouvernement entend en abroger seulement la première partie et maintient bien entendu la partie modifiant la loi du 19 décembre 1917.

Pratiquement la loi Morizet n'avait jamais été appliquée parce que ses termes n'étaient pas assez précis et qu'il était difficile, dans ces conditions, d'établir une réglementation efficace. Pourtant, elle avait été prudente et avait prévu des arrêtés préfectoraux réglementant les interdictions et, par conséquent, assouplissant le principe pour chaque région particulière. Or, au départ, le présent projet de loi retombait dans la même erreur en se contentant de reproduire à peu près les termes de la loi Morizet !

C'est ainsi que, dans son article premier, la définition de la pollution était beaucoup trop large ; l'Assemblée Nationale a été sensible à ce problème et a heureusement modifié cet article afin

de ne viser que les pollutions effectives et reconnues bien que les conséquences de la pollution puissent être très larges, puisqu'elles vont d'une incommodation de la population à la dégradation des monuments.

Tout foyer d'immeuble, tout établissement industriel, commercial ou artisanal, tout véhicule est susceptible de polluer l'atmosphère, puisqu'il renvoie dans l'atmosphère des fumées ou des gaz. Ce n'est pas l'émission de fumées ou de gaz que l'on veut interdire, sinon on supprimerait absurdement toute vie ; c'est la concentration de ces fumées qui risque d'incommoder les populations ou le caractère très particulier de certaines émissions de gaz qui peuvent être nocives.

*
* *

A la demande de notre collègue M. Blondelle, plus particulièrement soucieux de la protection des cultures et des pâturages (et les récents événements de Lacq lui donnent raison), votre Commission a accepté de faire siens *deux amendements aux articles 1er et 2* tendant, d'une part à renverser la charge de la preuve en ce qui concerne les dégâts causés par les établissements qui ne se conformeraient pas à la réglementation prévue et, d'autre part, explicitant le contenu des décrets pris en forme de règlement d'administration publique au titre de l'article 2.

Votre Commission a estimé, en effet, que « les dommages dus aux pollutions atmosphériques » devraient ouvrir droit à indemnité.

Sur la suggestion d'un autre de ses membres, M. Marette, votre Commission a précisé, *à la fin de l'amendement présenté par M. Blondelle*, qu'il était hautement souhaitable que soit créé en France, comme cela l'est déjà aux Etats-Unis, un Service (ou un Office) national de lutte contre la pollution, dont la compétence s'étendrait également, dans un proche avenir, à la lutte contre le bruit et la pollution des eaux.

Enfin, votre Commission des Affaires économiques m'a demandé de rappeler au Gouvernement le bien-fondé de la suggestion faite à l'Assemblée Nationale par le rapporteur pour avis, M. Japiot, souhaitant *la création prochaine de la Commission prévue par le décret du 28 juillet 1960* (dans son article 2), mais en admettant, dans son sein, des représentants des collectivités locales et des Chambres d'agriculture ; sur ce point très particulier, nous souhaiterions entendre les explications de M. le Ministre de la Santé publique.

En conclusion, votre Commission donne un avis favorable au projet de loi voté par l'Assemblée Nationale, sous réserve de l'adoption des amendements aux articles et au titre du projet de loi soumis à votre examen.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendements :

I. — Dans le texte proposé pour cet article, 6e ligne, supprimer les mots :

... et les bruits...

II. — Ajouter, *in fine*, un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Les dommages dus aux pollutions atmosphériques ouvrent droit à indemnité ; les établissements contrevenant aux règlements en vigueur seront présumés responsables de tous les dommages dus à ces pollutions.

Art. 2.

Amendements :

I. — Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Des décrets pris en forme de règlement d'administration publique sur le rapport des Ministres compétents — *et en ce qui concerne les établissements industriels après avis du Comité consultatif des établissements classés* — détermineront :

II. — Au paragraphe 3° de cet article, 3e ligne, après les mots :

... l'ouverture des établissements...,

ajouter les mots :

... non compris dans la nomenclature des établissements classés... (*le reste sans changement*).

III. — Compléter cet article par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Ces décrets devront prévoir :

— l'énumération des différentes formes de pollution et la définition des méthodes d'analyse de l'air ;
— la procédure à suivre pour définir les zones de pollution et déterminer les périmètres de protection ;
— les conditions d'indemnisation des dommages causés ;
— la création d'un Service national de lutte contre la pollution.

Titre du projet de loi.

Amendement : supprimer les mots :

... le bruit et...

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.

Prix : 0,30 NF